

VELFÆRDS- ARBEJDERNE

– Fra kald og stand til velfærdsarbejder

Af Søren Kolstrup

Den 10.maj 2012 afholdt Arbejdermuseet og Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv i samarbejde med Selskabet til Forskning Arbejderbevægelsens Historie en konference over temaet "Hvem er arbejderne?" Det følgende er Søren Kolstrups oplæg til konferencen.

I 1979 udkom Jørgen Goul Andersens bog *Mellemlagene i Danmark*. Mellemlagene var ifølge Goul Andersen lønarbejdere i (primært) den offentlige sektor, der arbejdede med ikke-manuelt arbejde. De havde fælles økonomiske og sociale interesser, men dette fællesskab havde ikke nær den kollektive gennemslagskraft som lønarbejderne, der skabte merværdi i industrien, kunne præstere. Goul kæmpede bravt med sine distinktioner. Rengøringsassistenten og smørrebrødsjomfruen blev anbragt i arbejderklassen, fordi de udførte produktivt arbejde, mens det underordnede personale i offentlige organisationer og institutioner så som hospitalsportører, hjemmehjælpere, plejere, sygehjælpere og pædagoger havnede i mellemlagene.

Men hvorfor gjorde den unge Goul Andersen brug af dette særlige mellemlagsbegreb, som afstedkom sindrige afgrænsningsproblemer? Han kunne jo have valgt som forfatterne til SFAH bogen *Arbejdernes Historie 1800-2000* fra 2007 at gøre brug af et bredt arbejderbegreb, der rummer den store del af befolkningen, der får deres primære indkomst fra lønarbejde, og hvis arbejde består i at producere varer- og tjenesteydelser hvad enten de er ansat i den offentlige eller private sektor? Vil man en yderligere differentiering, kan man med udgangspunkt i Eric Olin Wright klassificere ud fra magt over investeringer (ejendomsret), arbejdsproces (ledelsesret) og arbejdskraft.¹

Goul Andersen havde imidlertid sine gode grunde til at introducere mellemlagsbegrebet. Han var præget af kapitallogikkens skarpe skelnen mellem produktivt og ikke produktivt arbejde, mellem kapitalejere og merværdiproducerende arbejdere. Hertil kom, at mange offentligt ansatte i 1970erne stadig nød en særlig anseelse i kraft af deres uddannelse og deres arbejdsopgaver. Mange havde gunstige pensionsforhold, der rakte ud over folkepensionen.

Her skal fremhæves, at mellemlagsbegrebet er mindre relevant end tidligere. Vel-

færdsarbejderne i den offentlige sektor, hvad enten der er tale om lærere, sygeplejersker, sosuer, hjemmehjælpere, postarbejdere, pædagoger, rengøringspersonale eller socialrådgivere, har i stigende grad været underkastet en homogenisering af løn- og arbejdsvilkår. Ensartede vilkår har skabt en fælles identitet, der er slået over i fælles handlinger i perioden 1968 til 2012.

Dette billede er de sidste to årtier tilsyneladende blevet en kende mere broget. Fra midten af 1990'erne har man kunnet iagttage nye sociale skel gennem skabelse af et selvstændigt og undertiden differentieret ledelseslag, men samtidig er harmoniseringslinjen blevet fastholdt med ufortrøden styrke, når det gælder arbejdsvilkårene for dem, der er flest.

Opkomsten af et selvstændigt socialt lag af velfærdsarbejdere med forholdsvis ensartede arbejdsvilkår og en fælles lønarbejderidentitet udspringer af tre samfundsprocesser:

- Ekspansionen af velfærdsstaten fra 1958 til 1974 har medført en eksplosiv vækst af offentligt ansatte.
- Det stigende antal velfærdsarbejdere har ført til en rutinisering og harmonisering af arbejdet.
- Velfærdsarbejderne er siden 1970'erne trådt frem som en handlende aktør i samfundsviklingen.

Parallelt hermed er ideen om en stand af særligt betroede medarbejdere i det offentlige tjeneste blevet nedbrudt til fordel for forestillingen om den jævne velfærdsarbejder, der deler kår med store dele af den øvrige befolkning og forsvare sine interesser som andre lønarbejdere.

Den universalistiske velfærdsstat med to forsørgere 1958 til 1974/80

Udbygning af en ekspanderende velfærdsstat med universelle træk udgør grundstam-

men i de offentligt ansattes homogenisering. Familielivet, ikke produktionslivet, er blevet socialiseret. Kvindeerhvervsfrekvens er steget dramatisk. Mens kvinden tidligere fandt arbejde som mor og husmor i hjemmet, fik hun nu job som velfærdsarbejder i kommune og stat.

Velfærdsstatens massive udbygning i Norden fik antallet af lønmodtagere i det offentlige tjeneste til at vokse i et uhørt tempo – også sammenholdt med andre lande. Mens de offentligt ansatte udgjorde en beskedent andel af arbejdsstyrken i 1960 i Danmark og Sverige og repræsenterede en mindre andel af de erhvervsaktive end i de atlantiske stater, var billedet vendt i 1980. Nu var det Danmark og Sverige, der havde førertrøjen med hensyn til offentligt ansatte.²

Offentligt ansattes andel af arbejdsstyrken

	1960	1980
Danmark	10,4	29,6
Sverige	12,8	31,4
Storbritannien	14,8	22,8
USA	15,7	16,5

Kilde: Flemming Mikkelsen 1994, *Radikalisering af de offentligt ansatte i Danmark*, København: 11.

Den offentlige sektors vokseværk medførte, at den enkelte institution ofte fik langt flere ansatte end tidligere, hvilket kunne bringe tankerne hen på de store industrienheders kolonner af ansatte. Centralskoler, gymnasier, universiteter, hospitaler, socialkontorer og postomkarteringer af hidtil usete dimensioner skabte trængsel og fremprovokede en faglig regulering.

Den universalistiske velfærdsstats to-forsørgermodel skabte behov for en massiv udvidelse af daginstitutioner, plejehjem, kommunal hjemmehjælp og offentligt finansierede uddannelsesinstitutioner, som igen banede vejen for nye arbejdspladser i velfærdssektoren. Kvinden trådte frem som borger

med krav på sociale rettigheder og som lønarbejder, der stillede krav om lige løn for lige arbejde (som formelt set blev knæsat ved overenskomsten i 1973). Den fuldtidsarbejdende kvinde meldte sig i fagforening.

Når den danske velfærdsstat her karakteriseres som universalistisk – trods omsiggribende arbejdsmarkedspensioner og en ikke ubetydelig brugerbetaling i sundhedssektoren – er det netop på grund af de almene serviceydelsers udbredelse. Kvinden anskues i den danske velfærdsstat som en medborger, der i modsætning til Central- og Sydeuropa forsynes med sociale rettigheder. Det er de kvindeorienterede velfærdprogrammer i form af heldagsinstitutioner (1964), hjemmehjælpen (1958-1974), en udbygget ældreforsorg (1956-1972) og offentligt finansieret uddannelse, der har lettet den danske kvindes adgang til arbejdsmarkedet. Ligelønnen vedtagelse ved overenskomstforhandlingerne i 1973, den fri aborts indførelse samme år, ligestillingsrådets oprettelse i 1975 og den lovfæstede ligeløn i 1976 for en række restgrupper udgjorde aktiver for kvinders ligestillingskamp. Det er næppe tilfældigt, at danske kvinders beskæftigelsesfrekvens ligger i top på verdensplan – i tæt konkurrence med Sverige.³

Proletariseringstesen – fra kald og stand til lønarbejder

Velfærdsstatens ekspansion blev ledsaget af de offentligt ansattes skelsættende transformation fra medlemskab af en eksklusiv stand, der var forankret i en velrenommeret profession, til rollen som lønarbejder. Denne proces, der rækker tilbage til tiden efter Anden Verdenskrig, accelererede i velfærdsstatens guldalder fra 1958 til 1974. Eksemplerne står i kø.

Den velansete førstelærer, der kunne spille violin og trådte frem som forsanger og taler ved konfirmationsfesten, var på retræte i 1960'erne og 1970'erne. Han blev lønarbejder. Det samme skete med sygeplejersken. Hendes gerning blev fordums betragtet som

et kald, hvor hun viede sit liv til sin særlige bestemmelse. Sygeplejersken boede, spiste og åndede på hospitalet. Arbejdet bar (næsten) lønnen i sig selv – en opfattelse der var forbundet med en særlig patriarkalsk struktur. Efter Anden Verdenskrig trådte den organiserede sygeplejerske skridt for skridt frem som lønarbejder. I 1944 stillede unge københavnske sygeplejersker krav om almindelige lønarbejderrettigheder. I maj 1945 opnåede sygeplejerskerne en effektiv arbejdstid på otte timer – 26 år efter 8-timersdagens indførelse på det øvrige arbejdsmarked. Det endegyldige brud med fortiden indtraf ved indgangen til 1970'erne, da Dansk Sygeplejeråd (DSR) indførte tilidsmandsuddannelse og erhvervede en klart defineret strejkeret, som blev taget flittigt i anvendelse i det følgende årti.⁴

Gymnasielærernes forvandling fra statens betroede tjenestemænd til fagforeningsbevidste velfærdsarbejdere udtrykker et mere fortættet forløb. I 1956, da gymnasielærerne samledes til efterårsmøde, bestod forsamlingen af lutter tjenestemænd, hvor alt var koreograferet efter datidens sømmelige optræde. De fremmødte sendte hilsen til kongen, som svarede med takkehilsen, alt mens forsamlingen rejste sig for majestæten. Dernæst hørte man andægtigt på undervisningsministeren. Tyve år senere var billedet et ganske andet. De gode tjenestemænd var på vej til at blive aktive fagforeningsfolk på overenskomstvilkår. På GLs årsmøde 1976 var der strid om dirigentposten, og konkurrerende fløje blandt de delegerede kappedes om magten. De arbejdsløse gymnasielærere krævede at blive fuldgyldige medlemmer af fagforeningen på lige fod med de fastansatte. GL var ved at blive en kamporganisation. Det var i alle tilfælde det ord, de unge aktører selv brugte.⁵

Arbejdets rutinisering

Tjenestemændenes uddøen og de overenskomstansatte velfærdsarbejders fremmarch faldt sammen med en ændring af arbejdets

indhold. Hierarkier blev nedbrudt, og autoritære strukturer stod for skud. Løn – og arbejdsvilkår blev mere ensartede på tværs af professioner og antog karaktertræk, der bringer tankerne hen på traditionelt lønarbejde. Processen skal her illustreres med udgangspunkt i socialrådgivernes arbejde.

Under velfærdsstatens højkonjunktur i 1960erne blev socialrådgiverne italesat som eksperter, der i kraft af deres uddannelse, erfaring og indsigt skulle bære det gode velfærdssamfund frem. Socialrådgiverne skulle med udgangspunkt i deres faglige ekspertise sikre, at personer, der var faldet i trang, blev løftet frem til et liv som erhvervsaktive og virksomme borgere. Den bagudskuende vurdering af trængens årsag, der førte til endeløse kategorikløvninger, skulle erstattes af det fremadrettede skøn, som forløste den trængendes potentialer. Socialrådgivernes indsat var omgærdet med respekt, fordi deres indsats blev anskuet som led i en social investering, der var til gavn for alle parter. Bistandsloven af 1974 opsummerede disse tendenser. Den trængende skulle have hjælp til at opretholde sine hidtidige levevilkår inden for rimelige grænser, alt mens den kyndige socialrådgiver greb ind med en resocialiserende hjælp.

Da bistandsloven blev ført ud i livet i 1976 fik tonen en anden lyd. Socialrådgiverne kom under et dobbelt pres. De skulle både administrere en lind strøm af cirkulærer, men samtidig skulle de ufortrødent fortsætte med at foretage kvalificerede skøn som autonome fagpersoner. Det startede altsammen med et strejkecirkulære, der indskærpede, at hjælpen skulle reduceres eller kassen smækkes i, hvis klienten deltog i strejkestøtarbejde. Kørerne foran det sociale kontor voksede under indtryk af økonomisk afmatning og stigende arbejdsløshed. Der blev stillet krav til socialrådgiverne om en rutinisering af arbejdet, men uden at de slækkede på den individuelle og forebyggende indsats. Så sent som i oktober 1980 udsendte socialministeriet et cirkulære, der indskærpede, at den forbigående hjælp, der

blev udmålt efter faste retningslinjer, skulle ledsages af alle relevante hjælpeforanstaltninger.

Dobbeltpresset ville ikke aftage. Socialrådgiverne skulle under indtryk af 1980ernes sociale nedrustning udvise kreativitet gennem samarbejde med frivillige ildsjæle og samtidig administrere de omsiggribende cirkulærer. Udviklingen under aktiveringsystemet, der blev introduceret i 1993 og udbygget i de følgende år, stillede fortsat krav om socialrådgivere, der både kunne rådgive som kompetente fagpersoner og tage vare på et kontrolsystem, der i sidste instans kunne medføre frakendelse af konstanthjælp.⁶

Nyliberalismens fodaftryk

De offentligt ansattes transformation fra standardsarbejder til lønarbejder blev fuldført med nyliberalismens indflydelse på den offentlige sektor gennem enten privatisering eller markedsgørelse af den offentlige drift. I 1990erne blev store dele af den danske infrastruktur privatiseret eller kommercialiseret med krav om at give overskud, men stadig i offentlig regi. Statens salg af Datacentralen (1996), TeleDanmark (1997), DSB Gods (2000) og DSB busser (2001) er et eksempel på den første proces, Posten og DONG er et eksempel på den anden proces. I begge tilfælde blev tjenestemandstillinger nedlagt og erstattet af almindelige lønarbejderstillinger.⁷

Etnologen Niels Jul Nielsen har med udgangspunkt i Københavns Belysningsvæsen beskrevet de mærkbare ændringer i arbejdslivet, som markedsgørelsen førte med sig. I det gamle Københavns Belysningsvæsen var der blandt tjenestemændene tid til udvidet frokost, måske en bajer i ny og næ. De ansatte udviste korpsånd, når der var strømafbrydelse, hvor alle mand gav en hånd med uden hensyn til arbejdstid. Alle var fokuseret på at få opgaven løst. Med el-liberaliseringen i 1999, hvor handel med elektricitet skulle foregå på markedsvilkår, blev velerhvervede

rettigheder imidlertid erstattet af krav om et mere intensivt arbejdstempo, som blev modsvaret af lønarbejderens løbende kamp for bedre løn- og arbejdsvilkår.⁸

Hånd i hånd med de direkte privatiserings- og kommercialiseringsprocesser indførtes helt nye styringsinstrumenter i den offentlige sektor – benævnt New Public Management (NPM). Arbejdsydelse skulle kvantificeres ved at opstille krav om resultatstyring, dokumentation og evaluering. Tilhængerne talte om *transparens*, der skulle ikke arbejdes mere intensivt men mere intelligent, mens kritikerne talte om *målefeticisme* og terroriserende *skridtmåltællere*. Velfærdsarbejdernes professionsstyring og selvstændige stillingtagen til løsning af en opgave kom under beskyldning til fordel for ønsket om at indfri veldefinerede og entydige mål.

NPM førte til øget homogenisering af arbejdsvilkårene, men NPM udløste samtidig nye sociale differentieringer i det ledende lag. Om den sidst nævnte effekt underminerer proletariseringen er værd at overveje. Kravet om kvantificering af arbejdsydelse og en målrettet styring forudsatte en stærk og handlekraftig ledelse, som efterhånden fik karakter af en selvstændig profession. Det blev stadig mere kompliceret og krævende at lede. Nye mellemledere skulle sikre, at kontrakter blev udformet og mål indfriet, ligesom tilkaldte specialkonsulenter skulle sikre den standardiserede opmåling af arbejdslivet. At lave et udbudsmateriale inden for ældreplejen eller det grønne område blev en stor og krævende opgave i sig selv. Det samme gjaldt de opgaver, som blev bevaret under direkte offentlig myndighedsudøvelse.⁹

Den oppustede og differentierede ledelse anfægter dog næppe proletariseringen. Det nye ledelseslag blev netop selvstændiggjort gennem en rekruttering og en funktionsudøvelse, der blev afkoblet fra de almindelige lønarbejdere, deres organisering og deres erfaringer. Nok kom der nye delinger i toppen, men denne udvikling tjente netop

til at nedbryde de sidste rester af de ansattes professionsbaserede autonomi til fordel for fleksible og individualiserede lønarbejdere, der mere orienterede sig mod resultat end proces.

Velfærdsarbejderne som et handlende subjekt

Det sidste og afgørende argument for at betragte velfærdsarbejderne ikke blot som en objektiv lønarbejderkategori, men som et levende subjekt, der søger at påvirke egne forhold og samfundsudviklingen i det hele taget, hænger sammen med skabelsen af et handlingsfællesskab under 1970'ernes opbrud. Kan hænde velfærdsarbejderne ikke betragter sig selv som arbejdere, måske benævner de sig selv ved deres profession eller omtaler sig som offentligt ansatte, men de opfører sig som lønarbejdere med deres egen identitet. Lad det være det sidste og afgørende argument for proletariseringen – fra kald og stand til lønarbejder.

Nogle brudflader kan illustrere udviklingen.

I 1973 krævede DSR højere begyndelsesløn. Fra 1. december 1973 strejkede 1000 sygeplejersker på hospitalernes "nervetråde". Organisationen brugte strejkevåbenet der, hvor det gjorde mest ondt. Skadestuer, operationsafdelinger, ambulatorier, røntgenafdelinger, i alt 23 sygehuse, 99 afdelinger blev berørt af aktionen. Et dramatisk skridt. Et uhørt skridt, omend strejken ikke måtte få konsekvenser for de alvorligt syge patienter.

Sygeplejerskerne trådte for alvor frem som en lønarbejdergruppe, der var indstillet på at slå for deres løn- og arbejdsvilkår. I 1995 udtalte sygeplejerskernes amtskredsformand Lisbeth Udh:

“Nu begraver vi – ikke Florence Nightingale – men hendes kaldstanke. Vi vil have nogle anstændige løn- og arbejdsvilkår, så kommer glæden ved arbejdet igen, og det er noget helt andet end kaldet”.

Det var ikke helt rigtigt, hvad Udh her fremførte. Hvad der startede med demonstrationer ved Anden Verdenskrigs slutning og i 1973 slog over i en uforbeholden anvendelse af strejkevåbenet blev blot repeteret i 1995.

Sygeplejerskerne var en blandt mange offentlige faggrupper, der trådte frem som aktive fagforeningsfolk. 1973 var også året, hvor lærerne reagerede på krav om kortere lektioner i folkeskolen undervisning. Det fik statsminister Anker Jørgensen til at sige med mild røst:

“Det er ejendommeligt, at netop disse ellers besindige og veluddannede folk kaster sig ud i aktion på et tidspunkt, hvor der ikke er truffet beslutning og end ikke er optaget forhandling”.

Lærerens konklusion var derimod krystalklar. Herfra lød det: Først efter stormen i vore rækker kom forhandling flittigt på politikernes læber.

I sidste halvdel af 70erne var der også aktioner blandt de ansatte i postvæsenets omkartering, senere Postterminalen, som svar på rationaliseringer. Selv på mindre lokale posthuse i København og omegn var der løbende konflikter i årene 1976 til 1979, hvor faglige møder vandt opbakning fra både tjenestemænd og overenskomstansatte. Overalt reagerede man mod rationaliseringer og overenskomstindgreb, tydeligst i marts 1979.

Selv læger greb til strejkevåbenet. I januar 1981 holdt yngre læger faglige møder i arbejdstiden på Hvidovre, Bispebjerg, Kommunehospitalet og greb til deponering af deres autorisationer.¹⁰

Velfærdsarbejdernes opfattelse af sig selv som lønarbejdere afspejlede sig i den politiske udvikling. Mens de gamle industriarbejdere i 1990erne begyndte at svigte de røde, blev velfærdsarbejderne stadig mere trofaste over for venstrefløjens partier. I 1966 stemte 80 pct. af arbejderne i den private sektor på rød blok, 1990 var andelen dalet til 70 pct., hvorefter tilslutningen har været i konstant fald. Til gengæld er velfærdsarbejdernes ori-

entering mod rød blok blevet stadig tydeligere – ved valget i 2007 stemte 7 ud af 10 på rød blok. Hertil kommer, at velfærdsarbejderne har haft en højere valgdeltagelse end vælgergruppen som helhed – især når det gælder kommunalvalg.

Der er rigtig gode grunde til, at mellem-lagsbegrebet er gået af mode.

Noter

1. Jørgen Goul Andersen 1979, *Mellemlagene i Danmark*, Århus.
2. Eric Olin Wright, 1978, *Classes, Crisis and the State*, London.
3. Flemming Mikkelsen 1994, *Radikalisering af de offentligt ansatte i Danmark*, København.
3. Christoffer Green-Pedersen, Michael Baggesen Klitgaard, Asbjørn Sonne Nørgaard 2004, *Den danske velfærdsstat: Politiske, sociologiske og institutionelle dynamikker – En rapport til velfærdskommissionen*, København: 22-26. Anne Brædder, “På lige fod med mændene- kvindebegrebets konstruktion blandt kvindelige bryggeriarbejdere 1949-75”, *Arbejderhistorie* nr. 2 2010: 58-62. Finn Kenneth Hansen, *Beskæftigelse. Andelen på overførsler er uændret*, *Politiken* 27. februar 2012.
4. Nete Balslev Wingender 1999, *Firklovet og Ildsjælene. Dansk Sygeplejeråds historie 1899-1999* bd. 1 og 2, København.
5. Carl Johan Bryld m.fl. (red.) 1900, *GL 100 år. Skole-Stand-Forening*, København.
6. Ændringen af socialrådgivernes arbejde vil fremgå af en kommende udgivelse Søren Kolstrup, *Bistandsloven 1974-1993*, Jørn Henrik Petersen m.fl. (red.), *Dansk Velfærdshistorie. bd. V. Velfærdsstat i tidehverv*, Odense.
7. Søren Kolstrup 2002, *Velfærdsstatens og Socialdemokratiets markedstilpasning*, *Arbejderhistorie* nr. 2 2002.
8. Niels Jul Nielsen 2001, *Fra væsen til virksomhed. Københavns Belysningsvæsen- en kommunal arbejdsplads før, nu og i fremtiden*, København.
9. Lene Dalsgaard og Henning Jørgensen 2010, *Kvaliteten der blev væk. Kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, København.
10. Flemming Mikkelsen 1994, *Radikalisering af de offentligt ansatte i Danmark*, København.

Søren Kolstrup, lektor, Ph.d.
Center for velfærdsstatsforskning, SDU
s.kolstrup@hist.sdu.dk